《巴黎协定》与全球环境治理

宋　英
(北京大学 法学院,北京 100871)

摘　要: 2015 年 12 月 12 日通过的《巴黎协定》不仅仅是一项适用于 2020 年后应对气候变化的国际环境条约,更是全球气候治理的基础与平台。该《协定》所确立的科学确定性问题、共同但有区别责任原则、减缓与适应措施、机构设置以及遵约机制等既反映了全球环境治理的现状,也预示着其发展方向。

关键词:《巴黎协定》;气候变化;全球环境治理
中图分类号:D 996. 9　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1000-5919(2016)06-0059-09

全球环境治理很难给出一个普遍接受的定义,不过,如果把这个概念分解开来,那么“治理”至少可以指一个主体通过一个具有权威地位的价值、规则、规范、程序、实践、政策和组织构成的复杂系统对公共事务进行管理。① 环境就是这样的公共事务,环境治理是对环境公共事务进行管理,因此,全球环境治理则应该至少包括以下三个方面:第一,治理的主体应该是国际的,可能包括国际组织、国家和非国家的实体分别或共同组成的主体;第二,这个复杂系统应该是国际层面的或者是由国际、区域和国内共同组成的多层次的体系;第三,治理的对象主要是那些影响全球(而不是区域)的环境公共事务。全球气候变化便是全球环境治理中最具有代表性的一个领域。

全球气候变化是当今人类社会面对的严峻挑战,事关我们这一代人和子孙后代的生存与发展,而且只有通过全人类共同努力才能应对。但是谁来组织应对、按照什么原则组织应对、采取什么样的措施应对、建立什么样的制度应对等等,都成为全球环境治理的重要议题。2015 年 12 月 12 日,《联合国气候变化框架公约》(以下简称为《公约》)② 的缔约方终于对 2020 年以后应对气候变化的国际措施与制度达成了具有法律约束力的协议——《巴黎协定》(以下简称为《协定》),对 2020 年以后许多应对气候变化悬而未决的重大问题做出了规定与安排,推动了应对气候变化的全球环境治理的进展。本文下面将对该《协定》的科学确定性问题、共同但有区别原则、机构设置、减缓与适应措施、遵约机制等五个问题从全球环境治理的角度进行简要的解读与分析。

一、《巴黎协定》与科学确定性问题

科学的确定性是治理的前提与基础。限制或禁止某些行为的前提与基础是这些行为导致的后

收稿日期:2016 - 10 - 21
作者简介:宋英,女,吉林长春人,北京大学法学院副教授。

① Thomas G. Weiss, *Global Governance: Why? What? Whiter?*, Polity Press, Cambridge, 2013, p. 98; Richard E. Saunier & Richard A. Meganck, *Dictionary and Introduction to Global Environmental Governance*, 2nd ed., Earthscan, London, 2009, pp. 3 - 38.

② 《联合国气候变化框架公约》,1992 年 5 月 9 日签订,1994 年 3 月 21 日生效,同日对中国生效,截止到 2016 年 9 月 3 日共有 197 个缔约方。《京都议定书》1997 年 12 月 11 日签订,2005 年 2 月 16 日生效,同日对中国生效,截止到 2016 年 9 月 3 日共有 192 个缔约方。《巴黎协定》,2015 年 12 月 12 日通过,2016 年 4 月 22 日开放签署,截止到 2016 年 10 月 20 日共有 180 个缔约方签署,包括中国、美国在内的 83 个缔约方(约占全球就温室气体排放总量的 60% 左右)批准了该协定。2016 年 9 月 3 日,中国与美国同时批准该协定。根据该协定 21 条第 1 款的规定,协定生效的条件是“双 55”,即《联合国气候变化框架公约》55 个缔约方的批准,同时批准方温室气体排放总量需达全球排放总量的 55%。该《协定》将于 2016 年 11 月 4 日生效。

果是有害的,科学上已经清楚证明了行为与后果的因果关系。例如向饮用水源排放有害物质必然造成饮用水的污染,直接危害人类的身体健康,因此各国法律都明确和严格禁止的这种行为。但是有些事情并非这样一青二白、一目了然,那么这就给环境治理带来诸多挑战。气候变化就是其中之一。

气候变化是指气候状态的变化。这种变化可以通过气候特征的均值和/或变率的变化进行识别,而且这种变化会持续一段时间,通常为几十年或更长时间。导致气候变化的原因主要包括两种:气候自然内部的原因(例如,海洋的变化)和气候外部强迫的原因(例如太阳活动的改变、火山喷发、人类活动或人类对土地利用的持续改变等)对大气成分的改变。①这里值得注意的是,尽管人类活动的原因只是气候变化外部原因的一个部分而非全部,但是《公约》第 1 条(2)在对气候变化进行界定时则突出和强调了人类活动的原因是主要原因,是《公约》规范的对象:“气候变化指除在类似时期内所观测的气候的自然变异之外,由于直接或间接的人类活动改变了地球大气的组成而造成的气候变化”。从科学上讲,气候系统是由五个主要部分组成的高度复杂的系统:大气、水圈、冰冻圈、岩石圈、生物圈,以及它们之间的相互的作用。科学家也是从 20 世纪 60、70 年代中期才开始注意到全球就气候发生了持续的、异常的变化,但是究竟是什么原因造成的这种变化以及如何应对等等经历一个不断发现与认识的过程。

20 世纪 60、70 年代,气象科学家注意到大气中二氧化碳的成分在持续增多,与此同时全球平均气温在不断上升。科学家对冰芯的研究也证实了这一点。期间,其他领域的科学家也注意到全球气候持续变化,农民、渔民和业余自然观察者都相继从不同角度、不同的地域观察到气候这种异常的变化。但究竟是什么原因造成的这种变化以及这种变化的后果是什么、应该如何应对等等,科学家并没有给出相同的答案。科学上存在相当的不确定性。由于全球气候变化毕竟是一个事关人类现在和未来的大问题,需要全世界的科学家联合起来共同研究和解决,因此 1988 年世界气象组织和联合国环境规划署共同建立了政府间气候变化专门委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC,以下简称为专门委员会),主要负责对气候变化的成因、气候变化对人类和地球生态系统的影响以及应对措施进行科学分析与评估。联合国大会嗣后通过决议支持其建立。

这个专门委员会与其他科学机构不同的是:它本身并不从事原始、具体的气候变化科学研究或气候变化检测等工作,而是将已经取得的原始、具体研究的成果进行汇集、分析与评估,并最终形成评估报告,向包括联合国在内的国际组织和《公约》缔约方提供评估结论和应对建议。其中报告中“对决策者的建议”还需要经过专门委员会所有参加会议的缔约方政府代表的同意。负责撰写最终综合报告的科学家大致有 50 位左右,但是全球数以千计各个领域的科学家以各种方式、直接或间接参与了该专门委员会各个工作组的工作。专门委员会自建立以来共发表了五份气候变化评估报告,分别于 1990 年、1996 年、2001 年、2007 年和 2014 年发表,为国际社会应对气候变化的行动提供了科学依据,逐步减少了关于气候变化科学的不确定性。2007 年专门委员会与时任美国副总统的戈尔共同获得当年的“诺贝尔和平奖”,以表彰他们对应对气候变化做出的贡献。

专门委员会评估的范围主要包括三个方面的科学信息:人类是否导致了气候变化、人类导致的气候变化的影响是什么、应该采取哪些适应和减缓措施。从专门委员会发表这五份报告来看,关于人类活动导致全球气候变化的科学确定性从 60% 左右提高到 90% 以上。这五份报告与应对气候变化的全球环境治理框架与机制的发展有着密切的关系。

1990 年,专门委员会的第一份评估报告提出,由于人类活动的各种排放使大气中温室气体的浓度显著增加,所以地球表面的温室效应增强,使全球变暖。同时,该报告明确承认科学存在不

① 政府间气候变化专门委员会,“术语表”,《气候变化 2014—综合报告》(SYR,中文版),第 120 页。

确定性,建议应尽快启动一项框架公约的谈判,以灵活和渐进的方式分阶段推进全球应对气候变化的措施。①因此同年,联合国大会通过决议启动了《公约》的谈判。1991 年,政府间谈判委员会举行第一次会议。谈判进展顺利,1992 年该委员会通过了《公约》草案,并于同年 5 月在里约举行的联合国环境与发展大会上开放签署。1994 年 3 月《公约》生效。该公约建立全球应对气候变化的法律框架与原则。《公约》与许多国际环境条约在全球环境治理方式上的共同特点是先制定框架性公约,就原则性问题进行初步约定,接下来通过议定书和附件具体规定缔约方的权利义务。由于国际上没有超国家的立法机构,所以国际环境公约的缔约方大会(Conference of Parties, COP)就成为缔约方后续谈判的平台和环境治理的最高机构。

1995 年《公约》缔约方在柏林举行了第一次缔约方大会,通过了“柏林授权”(Berlin Mandate),开始就各国温室气体具体减排计划与安排进行谈判。1996 年初,专门委员会发表了第二份评估报告(《气候变化 1995》),明确提出大气中二氧化碳成分增加是人类外部强迫气候变化的主要原因,因此必须采取切实有效的减排措施。② 1997 年 11 月在京都举行的第三次缔约方大会上通过了《京都议定书》(以下简称为:《议定书》),使《公约》提出的目标和原则能够得以实现。《京都议定书》具体规定 37 个工业化国家和欧洲共同体(附件一缔约方)在第一承诺期(2008—2012)内按照 1990 年的基准平均减排 5% 的法律义务。欧洲共同体(即现在的欧洲联盟)承诺减排 8%,俄罗斯等向市场经济过渡的国家可以维持在 1990 年的水平,美国承诺减排 7%③。为了实现这些目标,《议定书》设计了几种新的机制协助缔约方履约。但是,《议定书》的批准和生效过程十分曲折,美国没有批准《议定书》,该《议定书》一直等到 2005 年由于俄罗斯的批准才得以生效。

2001 年专门委员会发表了第三份评估报告,对评估的结论的科学确定性进行了明确的量化评定。例如,该报告提出自从 20 世纪中期以来所观测到的气候变暖有 66% 的可能性是由于人类活动造成的。④ 2007 年专门委员会第四份评估报告发表。报告称在过去 50 年里的全球平均气温变暖的原因要归于人类活动的原因,其可能性高于 90%。报告还呼吁《公约》缔约方采取更加有效的措施减少温室气体的排放。⑤为此同年 12 月在巴厘岛举行的《公约》第 13 次缔约方大会上通过了“巴厘路线图”,启动新的、有所有缔约方参加的应对气候变化新协议的谈判进程,以期达成一个 2012 年后全面的、有效的、可持续的应对气候变化的行动计划,实现《公约》目的。但是 2008 年的经济危机的发生使谈判应对气候变化新协议的紧迫性和重要性降低了。2009 年的《公约》第 15 次缔约方大会只是通过了一份没有法律约束力的“哥本哈根协议”(Copenhagen Accord),要求缔约方各自提交减排计划和安排。2010 年 12 月《公约》第 16 次缔约方大会通过了“坎昆协议”,缔约方就一个新的、全面的应对气候变化的一揽子协议达成一致,除了减缓(减排)之外,还对适应、资金、技术、能力建设等方面进行了更加详细

---

① IPCC, *First Assessment Report* 1990 (*FAR*), http://www.ipcc.ch/ipccreports/1992%20IPCC%20Supplement/IPCC_1990_and_1992_Assessments/Chinese/ipcc_90_92_as sessments_far_overview_zh.pdf (最后访问:2016-09-03)。

② IPCC, Second Assessment Report: Climate Change 1995 (SAR), http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-cn.pdf(最后访问:2016-09-03)。

③ 根据《京都议定书》第 24 条规定,议定书生效须经缔约方批准。2001 年 2 月,新当选的美国总统布什,以气候变化存在科学上的不确定性,议定书严重损害美国利益,以及中国和印度等没有承担减排义务为由,撤回了对《京都以议定书》的签署,也没有提交参议院审查和批准该议定书。

④ IPCC, *Third Assessment Report*: *Climate Change* 2001 (*TAR*), http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/ (最后访问:2016-09-03)。

⑤ IPCC, *Four Assessment Report*: *Climate Change* 2007 (*AR*4), http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/zh/contents.html (最后访问:2016-09-03)。

的安排。2011 年在德班举行的《公约》第 17 次缔约方大会取得重要进展,缔约方达成共识:有必要达成一项新的、所有缔约方都参与的、具有法律约束力的气候变化协定,并为此建立了“德班平台”(Durban Platform)。2012 年在多哈举行的《公约》第 18 次缔约方大会上,巩固了过去三年气候变化谈判所取得成果,并为新协定的谈判开启大门。同时会上还决定对《京都议定书》进行修改,将其有效期延长至 2020 年,从 2013 年 1 月到 2020 年 1 月为《议定书》第二承诺期,发达国家继续承担《京都议定书》规定的具有法律约束力的量化减排义务,使《议定书》的规定与谈判中的新协定无缝对接。2013 年在华沙举行的第 19 次缔约方大会就确保 2015 年底前达成一项新协定达成共识并做出了积极的努力。2014 年专门委员会发表了第五份评估报告。报告指出,人类对气候的影响是清楚的,人类影响是 1951—2010 年期间全球气候变暖的主要原因,其科学可能性在 95%—100%之间。如果没有新的、适用于全球的减缓措施的话,2100 年全球平均气温与工业化前的水平比较将增加 3.7 – 4.8℃。而如果坎昆缔约方大会的成果能够实现的话,那么全球气候变暖可以控制在 3℃ 之内,因此达成新的协定是最好的选择。①这样,2014 年在利马举行的第 20 次缔约方大会上,缔约方对新协定的一些原则性问题和主要内容达成协议。

2015 年 12 月 12 日在巴黎举行的第 21 次缔约方大会上,通过最后艰苦的谈判,缔约方终于达成一项新的、所有缔约方都参与的、具有法律约束力的协定——《巴黎协定》。

《巴黎协定》共有共计 29 个条款,其核心内容主要包括以下几点:第一,长远目标——确保全球平均气温较工业化前水平的升高控制在 1.5 ~ 2℃之内。1880 ~ 2012 期间已经上升了 0.65 ~ 1.06℃。2050 年后,使人为碳排放量降至森林和海洋能够吸收的水平,实现“零排放”。第二,减缓目标(mitigation)—— 各方同意每隔 5 年重新核定各自自主减缓目标。目前已有 180 多个国家和地区提交了从 2020 年起始的 5 年期限内减缓目标。第三,评估目标(stocktaking)—— 若存在“减排差”(emission gap),各方今后 4 年内重新评估各自的减缓目标,以便适时调整。第四,透明度——要求缔约方报告各自的温室气体排放情况以及减缓进展,但赋予发展中国家适度“弹性”空间与安排。第五,资金机制——设立“绿色气候基金”,发达国家向发展中国家提供资金支持,帮助后者减少碳排放以及适应气候变化。虽然《协定》没有具体、硬性的规定,但规定了“路线图”。第六,损失损害 —“承认”气候变化导致的损失和损害,使“华沙国际机制”为相关国家提供支持。

从上述对气候变化由科学不确定性到确定性发展的回顾可以看出,在全球环境治理的过程中,科学的确定性仍然是治理的前提条件与基础,但是为了应对科学不确定性给治理带来的挑战,先建立一个治理框架、确定一些核心的原则是第一步,然后随着科学确定性的增加,一步步完善相关的治理措施与制度。这不仅是合理的,也是可行的。应对气候变化的治理过程印证了这一点。②

二、《巴黎协定》与共同但有区别的责任原则

全球环境治理的另一个挑战是如何在法律上国家主权平等与现实中国家间政治、经济、文化、法律、社会等方面巨大的差异之间找到治理系统的平衡。国家在国际法上是平等的,这意味着在一项国际条约中缔约方应该享受同样的权利并承担同样的义务。但是面对环境问题,各国应对这些问题的能力、手段、方式和方法以及紧迫性都存在巨大差异。气候变化问题,首先是发达国家在

① IPCC, *Climate Change* 2014-*Synthesis Report* 、http://www.ipcc.ch/pdf/assessment – report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf(最后访问:2016 – 09 – 03)。

② 有的学者对于这两者的关系有不同的解读,见 Michael Finus & Pedro Pintassilgo, “Formation of climate agreements: the role of uncertainty and learning” in Todd L. Cherry *et al.* eds., *Towards A New Climate Agreement – Conflict, Resolution and Governance*, Routledge, London & New York, 2014, pp. 29 – 43。

过去一百多年工业发展累计排放温室气体造成的,其次才是发展中国家在近些年发展过程中排放造成的。即使就今天的排放而言,发达国家人均排放也远高于发展中国家的人均排放。在这样的情况下,让发达国家与发展中国家承担完全相同的法律义务是既不合理也不公平。

为了在全球环境治理这个复杂系统中找到平衡点,国际环境条约中逐步发展出一项原则——共同但有区别的责任原则(Common but Differentiated Responsibilities, CBDR, 简称:共区原则)。这是指在国家在为国际环境保护目标共同努力的同时,根据各国不同的经济、社会情况和对当前环境问题的历史贡献,承担有区别/不同的义务。这项原则被一系列国际环境条约接受,并在此基础上设计和实施了各种机制、制度与措施。这项原则的实质是在承担共同义务的前提下,各国承担不同的、有差别的义务。从国际法来看,包含差别义务或差别待遇条款的国际条约可以追溯到二十世纪初。①而共区原则作为国际环境法上的法律原则开始频繁出现在国际环境条约和文件中是 20 世纪 80 年代中期。1987 年《蒙特利尔议定书》第 5 条(1)特别为发展中国家最终履行条约义务设定了一个为期 10 年的过渡期。1992 年《里约宣言》原则七明确了该原则的核心:各国应本着全球伙伴关系的精神进行合作,以维持、保护和恢复地球生态系统的健康和完整。鉴于造成全球环境退化的原因不同,各国负有程度不同的共同责任。发达国家承认,鉴于其社会对全球环境造成的压力和它们掌握的技术和资金,它们在国际寻求持续发展的进程中承担着责任。

1992 年《气候变化框架公约》第 3 条规定的原则中进一步明确了该原则的含义:(1)各缔约方应当在公平的基础上,并根据它们共同但有区别的责任和各自的能力,为人类当代和后代的利益保护气候系统。因此,发达国家缔约方应当率先应对气候变化及其不利影响。(2)应当充分考虑到发展中国家缔约方尤其是别易受气候变化不利影响的那些发展中国家缔约方的具体需要和特殊情况,也应当充分考虑到那些按本公约必须承担不成比例或不正常负担的缔约方,特别是发展中国家缔约方的具体需要和特殊情况。1997 年《议定书》基于这一原则更加明确为发达缔约方(附件一国家)特别设定了明确具体的量化减排目标,而对其他缔约方则没有这样的规定,仅仅是鼓励它们采取减排政策与措施。

《协定》继续坚持了共区原则,特别在以下这些条款将该原则细化。第 2 条(2)明确规定本《协定》的履行将体现公平以及共同但有区别和各自能力的原则,考虑不同的国情。第 3 条在规定缔约方通报义务需逐步增加时,明确承认发展中国家需要支持的需求,以便能够有效履约。第 4 条关于自主贡献的规定,再次确认体现共同但有区别和各自能力的原则,考虑不同的国情。发达国家的缔约方应当继续带头,努力实现全经济范围内的绝对减排目标。发展中国家的缔约方应当继续加强他们的减缓努力,鼓励它们根据不同的国情,逐渐转向全经济范围减排或限排的目标。《协定》还在适应、资金机制和能力建设等方面都进一步细化了该原则。例如第 9 条规定,发达国家缔约方应为协助发展中国家缔约方减缓和适应两方面提供资金,以便继续履行在《公约》下的现有义务。根据《公约》缔约方第 21 次缔约方会议决议,发达国家计划在减缓行动和实施的透明度框架内,将其现有集体筹资目标持续到 2025 年。在 2025 年缔约方大会应该在考虑到发展中国家的需要和优先事项的情况下,设定一个新的集体量化的资金目标,每年最低 1,000 亿美元。②

国际法是主权者之间的游戏规则,其主体在法律上是平等的,因此大多数双边或多边条约的所有缔约方大多享受/承担相同的权利/义务,法律权利义务存在明显的对等性/互惠性,即双边/多边条约缔约方之间权利义务的对称性/互惠性(reciprocal),同时权利义务的实施与救济措施也存在对等性/互惠性。但是从全球环境治理的角

① Ellen Hey, "Common but Differentiated Responsibility Principle", 2006, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* , www.mpepil.com(最后访问:2016－08－25)。

② 《公约》第 21 次缔约方会议决议,第 53 段,2016 年 1 月 29 日,FCCC/CP/2015/10/Add.1, 第 8—34 页。

度来看,各国对大气层中温室气体的历史贡献的不同、目前各国排放量也存在巨大差异、各国经济、社会发展水平的差异和各国政治、法律、文化制度与传统和国情也存在不同,如何建立一个适用于全球的、多边、公平的国际法律框架和行之有效的国际/国内规制的机制是一个重大挑战。共区原则正是为了应对这个挑战而提出的。《协定》从上述几个方面更加细化这个原则,推动了这个原则的发展。

三、《巴黎协定》与减缓和适应的政策与措施

从国际环境治理的角度而言,应对气候变化的国际措施的目标首先是稳定人为温室气体的排放,然后逐步减少人为排放,并最终实现零排放,以缓解并避免气候变化给人类和生态系统带来的危害和其他不利后果。因此,减缓和适应是应对气候变化最重要的政策与措施。气候变化减缓(mitigation of climate change)是指为减少温室气体的排放源(source)①或增加温室气体的汇(sink)②而进行的人为干预。③也就是减少温室气体的人为排放。适应(adaptation)是指针对实际的或预计的气候及其影响进行调整的过程。在人类系统中,适应是力图缓解或避免危害,或利用各种有利机会。在某些自然系统中,人类的干预也许有助于适应预计的气候及其影响。④

(一)减缓的政策与措施

《公约》的目标是将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上。这一水平应当在足以使生态系统能够自然地适应气候变化、确保粮食生产免受威胁并使经济发展能够可持续地进行的时间范围内实现。但是《公约》,作为框架性条约,并没有具体规定如何去实现这些目标。《议定书》是第一份具体规定减缓的国际法律文件,第 3 条(1)明确规定了 37 个附件一缔约方应确保温室气体人为二氧化碳当量排放总量不超过《议定书》的限制和减少排放,以使其在 2008 年至 2012 年第一承诺期内这些气体的全部排放量从 1990 年水平至少减少 5%。然后,《议定书》为 37 个国家每个国家制定了明确的减排百分比。尽管《议定书》还规定了谈判放权交易制度、联合履约和清洁发展机制等具有相当大灵活性的机制,但是总的来说《议定书》所规定的模式是“自上而下”的法律机制,即缔约方经过谈判,确定减排的目标,然后为实现这个目标,将具体减排安排分解到个缔约方去实施。这是国际环境条约经常采取的模式。

《协定》是第一份所有《公约》缔约方都承担限制和减少温室气体排放法律义务的国际法律文件。《协定》没有采取为缔约方设定一个共同量化减排的目标,而是规定所有的缔约方自愿准备、通报和实施自主贡献(nationally determined contribution, NDC)目标并通过国内措施实施。第 4 条规定,所有缔约方必须每五年通报一次其自主贡献,并确保其通报信息的清楚和透明;而且每次通报的自主贡献应该比上一次通报的有所进步,展示出更大的减缓决心。发达国家缔约方应该继续率先承担全经济范围内的绝对减缓,发展中国家缔约方应该强化它们的减缓努力,并鼓励后者根据他们不同的国情转向全经济范围的减缓目标。与《议定书》相比,《协定》采取了这种“自下而上”的减缓模式,即首先由所有缔约方自己提出减缓目标;然后由《公约》机构进行测算,看看是否符合《协定》规定的减缓目标——1.5℃—2℃。虽然《协定》没有明确规定,但是如果缔约方的自主贡献与减缓目标出现排放差⑤,缔约方下一步只能通过谈判决定进一步的减缓措施,那么下一步的模式将可能是“自上而下”的模式。

---

① 排放源指向大气排放温室气体、气溶胶或温室气体前体的任何过程或活动。

② 汇指从大气中清除温室气体、气溶胶或温室气体前体的任何过程、活动或机制。

③ 政府间气候变化专门委员会,“术语表”,《气候变化 2014 - 综合报告》(SYR,中文版),2015 年版,第 125 页。

④ 政府间气候变化专门委员会,“术语表”,《气候变化 2014 - 综合报告》(SYR,中文版),2015 年版,第 118 页。

⑤ 排放差(emission gap), UNEP, *Narrowing the Emission Gap: Contribution from Renewable Energy and Energy Efficiency Activities*, UNEP, 2015.

因此,《巴黎协定》很有可能是“自下而上”加“自上而下”的模式。

(二)适应的政策与措施

《公约》的目标是稳定温室气体的排放,因此在其生效后的初期,其重点放在了减缓政策与措施上面,适应并没有得到更多地关注。在专门委员会 2001 年第三份评估报告以后,适应措施的地位逐步得到加强。缔约方决定逐步应对气候变化的危害和不利后果,建立适应措施必需的资金安排。目前,在公约不同的机构中都开展不同的适应的工作,在 2010 年坎昆第 16 次缔约方大会决议的框架下建立了一个“适应委员会”(Adaptation Committee, AC)主要负责适应方面的工作。

《协定》第 7 条同样规定了适应措施,并规定建立了全球适应目标,通过国际合作,协助缔约方应对气候变化——加强应对能力、强化恢复力并降低应对气候变化的脆弱性。所有缔约方都需要提交并定期更新其适应通报,注明它们的优先选择、实施和协助需求、计划和行动。发展中国家将获得更多的适应行动方面的支持。

四、《巴黎协定》与机构设置

任何法律原则、规则和制度,如果得不到落实和实施,不能影响或改变人/国家的行为,那么它们仅仅是白纸上的黑字而已。因此,全球环境治理,不仅需要原则、规则和措施,更需要建立能够监督并实施这些规范和政策的机构。与其他国际条约机构相比,环境条约的机构要更为复杂一些。环境条约的条约机构主要包括四类:第一类是决策机构,通常是缔约方大会(Conference of Parties, COP);第二类是专业技术性的机构,通常是专业技术委员会,负责提供专业技术方面的咨询与建议;第三类是负责监督和管理条约履行的机构,解决审查和处理履约中问题;第四类是行政辅助机构,通常是秘书处,负责条约实施期间的辅助工作,包括准备缔约方大会的召开等。从国际环境治理角度来看,国际环境条约的内容越来越复杂,涉及技术、资金等方方面面,其职责范围也越来越宽泛和复杂,但是从目前环境条约的机构设置与权限来看,远远不足以满足环境条约发展和全球环境治理的需要。

《公约》设立了缔约方大会(COP),1995 年以后每年召开大会,负责审查《公约》的执行情况。《议定书》的缔约方从 2005 年以后每年召开《议定书》的缔约方大会(Conference of the Parities serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol, CMP),负责审查《议定书》的执行情况。《公约》和《议定书》下面设立两个常设机构:一是履行附属机构(Subsidiary Body of Implementation, SBI);另一个是科学与技术咨询附属机构(Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, SBSTA),负责协助缔约方大会的工作。缔约方大会通过决定的方式又设立各种委员会,例如常设资金委员会(Standing Committee on Finance)等。《公约》和《议定书》设有共同的秘书处。

《协定》继续沿用《公约》和《议定书》的机构模式。首先,《协定》也设立了缔约方大会,是《协定》最高权力机构(第 16 条(1)),负责定期审查和评估《协定》的履行情况,在《协定》授权范围内做出决定,包括有权设立必要的附属机构以履行《协定》所需的其他职能(第 16 条(4))。其次,由于《公约》已经建立了一套机构,在处理《协定》缔约方会议和《公约》缔约方会议的关系上,《协定》采取了“融合”的方式,《协定》规定其缔约方常会应与《公约》缔约方会议常会合并举行,除非另有决定(第 16 条(6))。这是因为《公约》缔约方自主决定是否、以及何时加入《协定》,不存在所有《公约》的缔约方都会在短时间内成为《协定》的缔约方可能性。《协定》还规定《公约》的秘书处也是本《协定》的秘书处(第 17 条);《公约》设立的附属科学技术咨询机构和附属履行机构,也同时是本《协定》附属科学技术咨询机构和附属履行机构,并行使相关的职能(第 18 条)。最后,《协定》设立了一个负责遵约的专家委员会(第 15 条),将在本文下面遵约机制中具体研究。

尽管《协定》在其规定的范围内建立了一个机构的框架,并为以后发展奠定了基础,但是从全球环境治理的角度来看,这些条约机构(treaty bodies)毕竟是一个特定条约内部的临时机构,而不是一个常设的、具备协调与管理全球环境事务

的机构,其条约规定的职责、技术资源、人力资源和财务资源明显满足不了应对气候变化的宗旨与目的。这些资源仍然掌握在缔约方手中,尤其是发达国家的缔约方手中。从目前的发展来看,国家似乎缺乏强化全球环境治理机构设置的政治意愿。

五、《巴黎协定》与遵约机制

条约必须遵守(*Pacta sunt servanda*)是条约法①的原则,也是国际法律秩序的基础。一项根据国际法缔结的条约应该被善意履行和遵守。如果一项有效的国际条约没有被善意履行和遵守,那么国际法也提供了相应的救济措施(remedies)和争端解决机制,尽管在这方面不如国内法更具有强制性。环境条约是国际环境治理的基础和主要的治理方式,因此环境条约的履行和遵守事关国际环境治理的成败。从近些年国际环境条约缔约实践来看,国际环境条约的履行有其区别于与其他条约的特点。首先,从环境条约规范的内容来看,像应对气候变化这样高度依赖国内措施的条约,通常仅规定缔约方特定的目标义务,例如《议定书》所规定的附件一缔约方的量化减排目标等,而不规定缔约方通过何种方式、采取哪些措施实现这些目标。缔约方在选择履约方式与方法上有很大的自由裁量权。其次,目前环境条约的履行与遵约机制的核心是缔约方的报告/通报(report/communication)制度,而不是实地检查或核查。环境条约通常规定缔约方定期提交履约报告或特别报告等。尽管条约对缔约方报告义务都有所规定,但是缔约方以什么方式、提供哪些信息的决定权都在缔约方手中,条约机构进入缔约方进行实地核查的可能性及有效性,即使存在也是很低的。缔约方在许多环境条约框架下的履约报告中仅仅报告颁布了哪些法律、实施了哪些政策和措施、取得了哪些成就。条约机构既没有权力,也没有能力对报告内容的真实性进行核查。再次,从环境条约本身来看,要加强条约的遵守,就必然要设立强有力的监督条约履行的机构,有权审查履约报告、审议并处理履行不利的问题。国际环境条约在过去十年里加强了履约机制的建设,专门设立负责履约的机构,定期对履行情况进行收集、整理和公布,并对条约履行中出现的问题进行研究和解决。②最后,从救济措施方面来看,国际环境条约也不同于其他条约。这类条约一个突出的特点是其非对等性(non-reciprocal)和非对抗性(non-confrontational)。传统国际法是建立在对等的法律关系基础之上的,两个国家缔结一项条约,一国没有履行条约,另一个国家可以采取反措施(counter measures),其中包括不履行、索赔、惩罚等。这是国际法上的对等性的体现。多边条约对于不履行条约的国家,通常采取惩罚措施,例如在联合国框架下的集体制裁措施等。这是国际法上的对抗性的体现。但是采取这些应对措施在国际环境条约情况下,对于实现环境保护的条约宗旨与目的几乎没有什么益处,而且条约履行不利可能源于履约能力的缺乏,这也不是依靠惩罚可以解决的。因此,国际环境条约的守约机制必须寻求非对等和非对抗的途径。③

《公约》和《议定书》在借鉴其他环境条约的经验基础上设计和建立一整套独特的履约与遵约机制。④《公约》和《议定书》除了设立缔约方大会这样的最高权力机构之外还引入了“灵活机智”(flexible mechanisms),鼓励缔约方之间在资金支持、技术合作、减排成本分担和能力建设方面进行合作,更多地利用经济刺激手段降低减排成本,实

---

① 1969 年《条约法公约》第 26 条。

② Malgosia Fitzmaurice, “Environmental Compliance Control” (May 2010), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, http://opil.ouplaw.com/home/EPIL (accessed:2016-08-25).

③ Ultich Beyerlin, Peter-Tobias Stoll & Rüdiger Wolfrum eds., *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements - A Dialogue between Practitioners and Academia*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2006, p. vii.

④ Rüdiger Wolfrum/Jürgen Friedrich, “The Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol”, in Ultich Beyerlin, Peter-Tobias Stoll & Rüdiger Wolfrum eds., *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements—A Dialogue between Practitioners and Academia*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2006, pp. 53-68.

现全球减缓的目标。这些机制包括碳排放交易(emission trading)、联合履约(joint implementation)清洁发展机制(clean development mechanisms)。碳排放交易是指《议定书》附件一缔约方之间在满足一定条件的前提下,可以就减排单位进行交易,其目的以尽可能低的成本实现减排的目标。联合履约与清洁发展机制都是以项目为基础的机制。联合履约是指《议定书》附件一缔约方之间在满足一定条件的前提下,可以相互间通过在对方投资减排项目的方式获得"减排单位"(emission reduction units)。实践中接受这种投资项目的国家通常是附件一的经济转型国家。《议定书》专门设立一个监督委员会负责监督和审查相关项目。清洁发展机制与前两者不同之处在于发展中国家的参加。在这个机制下,《议定书》允许发达国家在发展中国家投资减排或清除(removal)温室气体的项目,并获得抵消其减排量化义务的额度。《议定书》专门设立一个执行理事会负责监督和审核。

尽管《协定》尚未生效,但从《协定》文本可以看出它是如何设计和推进遵约机制建设的。《协定》第 15 条提出建立一个机制,促进执行和遵守本《协定》的规定。该机制将由一个委员会组成,以专家为主,并且是促进性的,行使职能时采取透明、非对抗的、非惩罚性的方式。该委员会应特别关注缔约方各自的国家能力和情况。该委员会应在作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议第一届会议通过的模式和程序下运作,每年向作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议提交报告。这里明确了以下几点:第一,这是一个由专家组成的委员会,其宗旨是促进《协定》的遵守;第二,其运作的方式是透明的、非对抗性的、非惩罚性的。尽管这样的履约机制尚未建立,但可以预见到的是,这个机制如果想要成功,它应该是合作而非对抗、平等的伙伴而非居高凌下的执法者;第三,该委员会将作为《公约》框架下的遵约机构,向《公约》缔约方大会报告和负责。从法律上讲,这也意味着该委员会将取代《公约》和《议定书》的遵约机构。《协定》的这些遵约机制的成败有待《协定》生效后的实践来检验。

六、结　论

正如从本文前面看到的那样,即将生效的《巴黎协定》不仅仅是一项适用于 2020 年后的应对气候变化的国际环境条约,更是全球气候治理的基础与平台。该《协定》所确立的原则、规则、措施、机构和遵约机制等既反映了全球环境治理的现状,也预示全球环境治理的发展方向。随着其正式生效,它还将推进国际法的发展,特别是《协定》在全球环境治理的角度下如何处理主权平等与差别待遇的关系、如何体现公平原则、全球环境治理模式的"自上而下"和"自下而上"的转化与结合、国际环境法律与政策与国内环境法律与政策之间的衔接与关系、国际环境条约的遵约机制与救济措施等方面都提供了一个很好的研究对象。随着应对气候变化国际合作的进展,全球环境治理也一定会向更加成熟的方向发展。

The Paris Agreement **and Global Environmental Governance**

Song Ying

(*School of Law*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

Abstract: *The Paris Agreement*, adopted at the 21st Conference of Parties to the UNFCCC on December 12, 2015, is not only an ordinary multilateral environmental agreement dealing with the climate change after 2020, but also an important platform for the future global climate governance. This paper is intended to explore several related issues about global environmental governance from the perspectives of scientific certainty, the principle of common but differentiated responsibilities, the mitigation and adaptation measures, the institutional arrangements and the compliance mechanisms. The review of these issues indicates the status quo and also the future development of global environmental governance.

Key words: *Paris Agreement*, climate change, global environmental governance

(责任编辑　　李　铄)